

“一五”时期北京就业政策和就业制度演变

吴绮雯

〔摘要〕“一五”时期，为了保证国家大规模经济建设对劳动力的需求，就业工作主要是配合工业化和生产资料的社会主义改造而开展。由此引发就业制度的相应变革：政府将劳动力资源逐步纳入政府计划管理的渠道，加强就业的计划性和统一性，是就业政策演变的基本取向，城市就业的计划体制在这一时期确立并基本形成。这一时期的北京就业政策及就业制度演变，与全国既有一致性，也有特殊性。多种就业政策解决了失业问题，计划就业制度保障了工业化发展对劳动力的需求，适应了北京由消费城市向生产城市转变需要，对首都经济建设事业的迅速发展起到了保障作用，但也存在劳动力不能充分调配、企业自主性低、一次分配定终身的局限性，为企业效率低、人浮于事埋下了隐患。

〔关键词〕北京；就业政策；就业制度

〔中图分类号〕C913.2；D232；K271 〔文献标志码〕A 〔文章编号〕1008-1798(2017)-06-0016-07

一、“一五”时期北京市劳动力状况及就业政策

1952年年底，国民经济恢复任务基本完成。1953年，全国转入大规模经济建设时期，以实施“一五”计划为标志，开始走上以优先发展重工业为特征的社会主义工业化道路。经过国家经济恢复时期，北京市经济社会快速发展，人口增长较快，且人口年龄结构逐步呈现年轻化趋势。这种人口结构有利于促进经济社会的发展，特别是对工业化建设特别有利。从人口数量来看，1949年年底北京人口是208万人，1952年年底增加到258万人，到1956年年底北京总人口增加到402万人。从人口年龄结构来看，1950年213万人的北京市总人口中，14岁以下人口比例为31.15%，15—49岁人口比例为53.42%，50岁及以上人口比例为15.44%；1956年402万总人口中，14岁以下人口比例为34.87%，15—49岁人口比例为53.95%，50岁及以上人口比例为11.18%。从劳动力资源来看，在业人口不断增加，劳动力供给充足。1949

年北京市在业人口只有43.3万人，1953年全市城市在业人口97万人，到1957年年底，城市在业人口迅速上升为121万人。从劳动力质量来看，劳动力文化素质不断提升。据1953年北京市第一次人口普查的不完全统计，北京市小学及以上文化程度的人口为79.80万人，占当时总人口的42.52%。其中，大专及以上学历的有4.73万人，占总人口的2.52%；高中文化程度的4.45万人，占总人口的2.37%；初中文化程度的9.45万人，占总人口的5.03%。

“一五”时期，劳动力人口的不断增加，为大规模经济建设提供了人力支撑。但劳动力供求也存在结构性矛盾，劳动力文化素质和技能素质不能满足生产需要，人口和就业结构不能满足工业化建设需要。由此，城市提供的就业机会难以满足不断增

北京市统计局编：《北京四十年——社会经济统计资料》，中国统计出版社1990年版，第53、63页。

北京市地方志编纂委员会编：《北京志·综合卷·人口志》，北京出版社1999年版，第210页。

长的就业需求，产生了严重的城市就业问题，政府也感受到了人口增长过快的挑战和压力。根据国家经济建设需要、用人单位的需要，有步骤地组织失业人员就业，是这一时期就业的特点。1954年11月22日，北京市成立劳动就业办公室，设在劳动局，由市委统战部、市公安局、市工商管理局、市劳动局与市总工会等5个单位抽调干部组成。各区劳动就业办公室也随后成立。劳动就业办公室的任务是掌握推动全市动员失业人员的工作，根据失业人员的就业条件及用人单位的需要情况，作出相应的就业安置，有计划地动员失业、无业人员参加劳动生产。通过一系列政策措施，给失业人员找到了生活的出路，解决了他们的生活困难，同时促进了经济的发展。这一时期北京市主要的就业政策有如下几项。

（一）动员去国营农庄和砂石厂

北京市劳动就业办公室一成立便进行首次动员失业人员工作。此次动员对象是私营企业垮台户、失业职工及就业登记中鼓励自行就业部分（年龄较大或政治历史复杂人员）。当时各厂矿及其他用人单位需求情况是：茶淀国营农庄1000人，石景山砂石厂1500人。其他有国营厂矿、合作社、劳动局主办的训练班及其他单位共需2074人，总计4500余人。根据这种情况，劳动就业办公室具体研究了动员计划，确定动员的总任务是5000人，并分为3期动员。确定第一批动员任务为1700人，到茶淀国营农庄去1000人，到石景山国营砂石厂去700人。为保证动员任务的顺利完成，劳动就业办公室对招工条件、待遇、户口、路费、各区的动员数量等内容进行了具体规定。

到1954年12月15日，各区共动员3026人到农庄，经报名、核查后，实际输送1013人（其中，新失业职工364人，旧失业登记的616人，未登记的社会劳动力33人）；动员2294人去砂石厂，实际输送788人（其中，新失业职工104人，旧失业登记的679人，未登记的社会劳动力5人），合计共输送1801人，占动员总数的33.85%。超额完成了第一批动员任务。

（二）动员去永定河引水工程

1955年1月，北京市委向中共中央提交了关

于永定河引水工程的请示，计划在1956年“五一”前完成这项工程。因劳动力需求量大，采取分批动员的办法，且由各区负责组织管理自己供应的劳动力。1956年1月至2月，全市共分批动员了劳动力13500人，其中，渠首工程5000人，渠道工程8500人。参加挖河工程的工人，生产热情很高。石景山区有100多名工人自动要求组织青年突击队，老工人也要求参加；东四区也组织青年突击队；丰台区工人总结挖冻土的经验，提高了劳动效率。

（三）按行业归口安置

针对社会主义改造过程中出现的职工失业问题，北京市采取按照行业归口的办法予以解决，并制定了具体解决办法。市劳动局协助地方工业局在行业内、系统内、行业间和系统间进行调剂；有计划地以多余下来的职工，替换下一部分经过挑选有培养前途的职工，由地方工业局进行政治、业务的培训，作为将来大量需要的改造私营工业的干部（如公股代表、驻厂员等）；新建、扩建的国营厂矿需要职工时，可以有计划地从私营工业中抽调，必要时可采取“托梁换柱”的做法，从地方工业中抽调一部分政治、技术条件较好的职工支援国营工业，以私营工业多余的职工补替；对淘汰户中的老弱病残职工，由劳动部门督促原雇佣资本家负责妥善处理，临时工、季节工按合同解雇，资本家非法安插的家属、亲信、亲友等冗员则责成资本家负责处理，在采取上述办法仍不能安置的职工，由劳动局登记救济，待机安置；

《劳动就业办公室成立及工作情况》，北京市劳动就业办公室编印：《劳动就业简报》1954年11月25日，北京市档案馆馆藏，档号110-001-0439。

北京市劳动就业办公室：《动员失业人员参加劳动生产的工作报告（1955年1月21日）》，北京市档案馆馆藏，档号110-001-0503。

《中共北京市委关于永定河引水工程问题向中央的请示（1955年1月29日）》，北京市档案馆、中共北京市委党史研究室编：《北京市重要文献选编·1955》，中国档案出版社2003年版，第49页。

《组织供应永定河引水工程需工情况》，北京市劳动局办公室编印：《劳动情况》1956年第7期，北京市档案馆馆藏，档号110-001-0679。

对于不属于地方工业 10 人以下的手工作坊，须由手工业管理局妥善安排生产，逐步走向合作化的道路。

（四）组建生产自救互助组

北京市从 1957 年 2 月开始组建生产自救互助组，让失业、无业登记人员进行生产自救。当时，西四、前门、宣武等 6 个城区和东郊 1 个郊区已先后组织了失业、无业人员和烈军属、贫苦市民、职工家属等 654 人，成立 18 个生产自救组。各组业务的来源，主要是给工厂、合作社、公私合营企业加工和销售商品，或经他们介绍做一些小型承装工作；其次是由他们自己承揽一些机关、市民的修理工作。自救互助组的收入都比较好，一个人一般都能维持几口人的生活。参加生产自救互助组后，大部分组员工作情绪高涨。同时，生产自救互助组由于完成工作的质量和服务态度较好，颇受群众欢迎，得到了广大群众的支持和拥护。

二、“一五”时期北京市就业制度演变

“一五”时期北京市就业政策不断调整，总体趋势是取消个人自行就业与政府介绍就业相结合的灵活就业方针，加强政府对劳动力资源的计划管理，劳动力统一招收和调配的实施范围进一步扩大。企事业单位在招工、用工方面的自主权逐渐缩小直至取消，劳动者就业的选择权逐渐受到限制。劳动力的招收和调配从市场不断向劳动部门集中。在此过程中，农民进城受到限制，劳动力市场从有到无，政府集中管理的城市计划就业制度建立起来。

“一五”时期，北京市就业政策主要分三个阶段。第一阶段是 1953 年 8 月以前。这一阶段就业政策的基本特征是，秉承 1952 年 7 月全国劳动就业会议的精神，贯彻执行由政府安排的统一介绍就业政策和劳动力统一调配政策。第二阶段是 1953 年 8 月—1955 年 4 月，重新实行自行就业与介绍就业相结合的就业方针。第三阶段是 1955 年 4 月以后。由于经济建设规模加大和建设速度加快，各部门对劳动力的需求也随之增加。同时，社会主义改造进入高潮，非公有制经济成分被迅速消灭。在这种情况下，对非公经济招收劳动力

的自主权进行限制，强调劳动力招收与使用的计划性，废除“自行就业与介绍就业相结合”的“两条腿”走路的就业方针。1955 年 4 月，《中共中央关于第二次全国省市计划会议总结报告的批示》提到：“一切部门的劳动力调配必须纳入计划，增加人员必须通过劳动部门统一调配，不准随便招收人员。”同年 5 月，劳动部第二次全国劳动局长会议强调必须要贯彻“统一管理，分工负责”的原则，在劳动部门的统一管理下，由企业主管部门分别负责。据此，北京市劳动局规定，用人单位招工时应向劳动局申请，按实际需要申请，不得随意变更招工计划，招工条件也不得任意提高。自此，大多数企事业单位在招用职工时，都需要按规定由下而上编制招工计划，由劳动部门统一安排招收，劳动者自寻出路的自由也随之缩小。

（一）劳动力统一招收和调配制度的建立

统一的劳动力招收和调配制度最早是在建筑业开始实施的。根据“一五”计划以发展重工业为中心环节的任务，地方国民经济的发展必须以保证国家重点建设的顺利完成为出发点，动员一切力量，尽一切可能保障和支援“一五”计划中在北京新建厂矿的建设，并对全国的新建扩建的重点工程进行有力的支援。“一五”期间，北京市财政支出也向基础建设倾斜。北京市地方国营工业的基本建设投资为 9295 万元，占全市 5 年基本建设投资总额的 19.4%。北京市城市建设投资共

北京市劳动局：《关于安排私营工业生产工作中安置职工的具体意见（1955 年 8 月 18 日）》，北京市档案馆藏，档号 110-001-622。

北京市劳动局：《关于组织本市失业无业人员从事各种生产自救工作的报告（1957 年 7 月 10 日）》，北京市档案馆藏，档号 110-001-0888。

董志凯、武力主编：《中华人民共和国经济史（1953—1957）》（下），社会科学文献出版社 2011 年版，第 795 页。

北京市劳动局介绍科：《关于需工单位会议报告及劳动就业清理情况工作总结报告（1954 年 8 月 13 日）》，北京市档案馆藏，档号 110-001-0505。

北京市人民委员会：《北京市发展国民经济的第一个五年计划（1955 年 10 月）》，北京市档案馆藏，档号 005-001-0157。

21386万元，占地方5年基本建设投资总额的44.72%。基本建设的宏大规模对建筑业的发展提出了紧迫的要求。在财政支出得到保证的条件下，如何满足基建项目建设的劳动力需求，成为一个至关重要的问题。

政府首先实行对建筑业工人的统一调配制度，以确保进行基本建设所必须的劳动力。1954年3月，中共中央召开全国建筑工人调配会议，明确了劳动力调配工作必须为基本建设服务的方针，制定了《建筑工人调配暂行办法》，要求北京市逐步做到劳动力的计划供应和合理调配，供应基本建设需要。随后，北京市召开建筑业劳动力调配工作专业会议，要求做到劳动力的调度平衡，各单位加强计划管理，改进劳动组织，逐步达到合理调配使用劳动力，同时，必须建立健全调配机制，制定必要可行的制度办法，结合本单位情况，学习调度工作经验，并对施工方面的不均衡现象作出具体的解决办法。以此次会议为标志，全市范围内统一的建筑工人招收和调配制度正式确立。

这一制度确保了大规模基本建设时期建筑部门需要的劳动力人数，为顺利完成“一五”目标作出了巨大贡献。1953年，北京建筑业完成工作量310万平方米，工人最多达24万多人（其中基建工人18.7万多人）。1954年全市建筑总任务约330余万平方米，建筑工人16万人。1953年通过市劳动局供应建筑业的劳动力达9万多人，劳动局组织需工、窝工单位借调200多单位次，借调工人7500多人。如果没有建筑业的统一招收和调配制度，这么大量的劳动力转移是不可能在一年的实现的。

1955年以后，劳动力的统一招收和调配制度开始从建筑业扩大到工矿企业、交通运输等各个部门。1955年5月，全国第二次劳动局长会议召开，明确规定劳动力统一招收和调配的基本原则、方法。基本原则是“统一管理、分工负责”。具体办法是：第一，在招工方面，企业招用工人和技校学生，统一通过劳动部门进行，机关和事业单位招用人员应报当地劳动部门备案；第二，在调配方面，企业之间劳动力的余缺调剂主要由主管产业部门在本系统内进行，但为避免同类职工相

向调动和远距离调动所造成的浪费，则由地方劳动部门进行地区平衡；第三，各部门、各地区之间劳动力余缺调剂，以及抽调技术工人支援内地重点建设，由劳动部门组织进行；第四，私营企业的劳动力按行业进行归口管理，尚未归口的由劳动部门统一管理；第五，各部门、各地区根据国家批准的劳动计划，编制本部门、本地区的年度劳动力平衡计划，以保证劳动力调配有计划进行。这些规定实质上取消了企业和事业单位在招工、用工方面的权限，将调配劳动力的权限集中于劳动部门，必须经过劳动部门的批准才能进行，这样就在宏观层次上完成了在全国范围内的劳动力统一配置。

（二）统包统配就业制度的形成

新中国成立后，政府对接收的官僚资本主义企业内的职工和旧军政人员实行统包统配的就业政策。这一政策后来逐步扩大到公私合营企业社会主义改造后的职工、各高等院校和中专技校的毕业生、复员军人等。在对资本主义工商业的社会主义改造中，采取了按行业归口“包下来”的政策，将大批私营企业职工转入了公私合营企业和国营企业，几乎都是固定工。1955年8月，国务院在《关于一九五六年中国人民解放军退出现役干部转业工作的指示》中，明确规定对于居住在城市并具有一定文化、技术水平的复员军人，也要根据“归口包干、统一安排”的原则，由中央有关部门和地方各级政府部门分别归口安置到全民所有制企业单位成为固定职工。即便是刑满释放人员，也要求“在可能条件下由劳动改造机关、劳动部门给以介绍就业”，事实上也实行了“包下来”的安置方式。

1957年3月，国务院在批转劳动部的呈文中规定：“企业、事业、机关编余的人员，应该想办法在企业、事业、机关内部或部门之间调剂安排工作或组织他们学习，不得任意辞退。”同年4月，

北京市人民委员会：《北京市发展国民经济的第一个五年计划（1955年10月）》，北京市档案馆藏，档号005-001-0157。

北京市劳动局：《关于北京市贯彻全国建筑工人调配工作会议精神的情况报告（1954年7月15日）》，北京市档案馆藏，档号110-003-541。

国务院发出的《关于劳动力调剂工作中的几个问题的通知》又明确提出，“各单位对于多余正式职工和学员、学徒，应该积极设法安置，如果没有做好安置工作，不得裁减”，并强调“企业、事业单位如果不按规定私招或随便辞退人员时，应视情节轻重由其上级主管部门或国家监察部门予以适当处理”。这些规定最终在微观层次上形成企业用工中的固定工制度。“一五”期间，固定职工增长很快，1957年年底，北京市国民经济各部门职工数为1055785人，其中固定工1023070人。固定工制度，导致城市计划就业制度微观机制的形成。

“一五”期间，一方面包下来的范围越来越广，固定工在扩大；另一方面也试图实现临时工的统一招收和调配，对企业使用临时工进行限制，对临时工的招用程序、雇用期限等都进行了严格的规定。1957年年初，国务院《关于有效地控制企业、事业单位人员增加，制止盲目招收工人和职员的现象的通知》第四条规定：需要临时工人，应从现有的企业、事业单位和国家工作人员中进行调剂，无法调剂的，在严格控制的原则下，就地吸收；临时工的任用期限不得超过一个月，招收临时工必须签订劳动合同；现有的和新招的临时工都应当按照合同办事，不能转为正式工人。

1957年2月25日，根据中央精神，北京市结合本市具体情况对临时工人调剂和招收问题作出详细的规定：第一，市属地方国营、合作社营、公私合营的单位、事业单位（包括医院学校等）以及手工业生产社，因生产、业务需要，必须用临时工人时，在不超过年度劳动计划的范围内，首先报经主管局、委、市社在所属单位现有人员进行调剂，无调剂对象的或经调剂后的不足部分，由主管局、委、市社报请市劳动局在全市现有人员中组织调剂，全市现有人员不能调剂的或调剂不足时，由市劳动局根据严格控制的原则，批准从本市社会上吸收解决。第二，商业、粮食等企业单位，为适应鱼虾、蔬菜水果、蛋品等季节性商品的生产、加工、包装，粮食翻晒倒仓，节日营业的需要，以及企业、事业单位、手工业

生产社，因房屋、管道等建筑物和办公家具的修理，所需要的非生产非业务性的临时工人，无论劳动部门供应或需工单位自行招收，均须严格遵守“就地吸收”原则，不得在市区以外招收。1957年4月5日，北京市又对这些规定作了进一步的补充，市人民委员会下发关于临时工人调剂和批准招收程序的通知，并要求“立即逐级贯彻执行”。一是规定凡是一次招收临时工在100人以下的，由市劳动局批准，100人以上的，由市劳动局请示市人民委员会决定；二是着重强调招用临时工须严格遵守“就地吸收”的原则，现有的和新招的临时工，一律不得转为正式工人。针对基本建设需要劳动力比较大的行业，如建筑安装企业、自营建设单位和市政建设单位，北京市对其临时工的招用也作出明确的规定。这些规定主要体现在《北京市基本建设单位招用临时工人暂行规定》《北京市基本建设单位借调工人暂行规定》。根据规定，需要临时工人的单位，应先编制包括需用的工种、人数、工作期限、需用条件等内容的详细需工计划，无故不得变更计划。各单位的需工统一由市劳动局进行平衡调剂。这些规定使企业使用临时工受到限制，企业的用工自主权逐渐降低。

（三）农村劳动力流动受到限制

1953年年初开始，周边大量农民流入北京市，截至当年4月，达1万人以上。北京市劳动局每天接待的来访农民人数达300—500人，其中

庄启东：《劳动工资手册》，天津人民出版社1984年版，第378页。

《1958年国民经济各部门年末固定工及临时工人数》，北京市档案馆馆藏，档号110-001-975。

北京市劳动局：《北京市计划委员会对临时工人调剂和招收问题的请示（1957年2月25日）》，北京市档案馆馆藏，档号110-006-891。

北京市劳动局：《北京市人民委员会关于临时工人调剂和批准招收程序的通知（1957年4月5日）》，北京市档案馆馆藏，档号110-006-891。

《北京市人民政府关于农民盲目流入北京市情况和处理措施向华北行政委员会、政务院的报告（1953年4月22日）》，北京市档案馆、中共北京市委党史研究室编：《北京市重要文献选编·1953》，中国档案出版社2005年版，第113页。

要求介绍工作的农民占80%以上，这些农民绝大部分来自华北各省。流入北京市的农民生活上很困难，同时也带来了社会管理等问题。“他们到京后，很多人从事投机倒卖活动，经常以买卖碎铜烂铁、青菜、瓜果等为业，高价出售，违法经营，有的不服从市场管理”。另外，“在城市，使失业人口增加，造成处理上的困难”。这就导致农民自发进城和城市有限容纳力的矛盾。

为此，政务院多次在有关文件中提出劝阻农民盲目流入城市，规定各单位未经劳动部门许可或接受，不得擅自到农村招收工人。1953年4月17日，政务院发布《关于劝止农民盲目流入城市的指示》。为做好劝止工作，北京市成立了各区动员农民返乡办公室，采取了具体的办法：第一，对私自招用或预约的工人，一律责由各单位“包下来”，如认为不需要时，由各单位负责处理，动员其还乡，并发给路费。第二，取缔无照商贩，打击严重违法的小贩，严格控制市场，从而打消农民经营商贩的想法，使他们感到只有回乡生产别无办法。第三，请流入来源地派干部作动员，扭转农民的思想并消除顾虑，并由派来干部负责遣送安置工作。河北省人民委员会1957年4月份派来各县干部共40余人，协助北京市动员农民回乡生产办公室大力进行动员。历时3个多月，一部分农民被动员回乡。第四，在农村中，对遣送回乡的农民进行妥当的安置，解决他们的生活困难问题。到1957年9月，经政府补助路费遣送和自行回乡生产的，共有8046人。

（四）北京市劳动力市场的退出

新中国成立初期，为有效解决就业问题，国家倡导“介绍就业与自行就业相结合”的方针，企事业单位通过市场招工，劳动者通过市场就业。1955年以后，失业问题基本解决，城市计划劳动力管理体制从灵活到刚性，劳动力市场不断缩小，逐渐消失。到1957年，基本上已过渡到高度集中的体制，自行招工、自行就业等办法已经不再使用，劳动力市场也随之不存在。北京市通过严禁“私招”和取消劳动力自由市场，劳动力市场基本退出。

企事业单位的“私招”现象，违背了国家劳动

力统一调配政策，也给限制农民盲目流入城市造成难度，对有效地控制北京人口的增加，缓和粮食、商品供应和城市公用服务事业的紧张状况，都带来了很大的困难。为了克服这种招工混乱现象，北京市政府一再通令禁止私招工人。1954年11月，北京市对国营、私营企业录用职工，作出了严格的规定：（1）凡国营、地方国营、合作社营和公私合营的企业，需用长期职工或1个月以上的临时职工，在10人以上的，都须向本局申请统一介绍；在9人以下的，可自行录用，但须先向本局备案；（2）凡私营企业，雇用长期职工或1个月以上的临时职工，在5人以上的，都须向所在区区政府劳动科申请统一介绍，在4人以下的，可自行雇用，但须先向所在区区政府劳动科备案；（3）各企业自行录用的长期或临时职工，都须是本市失业、无业人员，不得录用在职人员；（4）各企业如需赴外地招工，须先报经本局批准。与此同时，市人民政府发布《企业申请招工细则（草案）》，对招工单位作出详细的规定。通过以上细则规定，成功阻止了劳动力的随意流动。

1956年7月，北京市对全市的街头“人市”（即劳动力自由市场）情况进行了调查。根据调查结果，城区有固定的“人市”7处，人数经常在1000人左右。工人大部分是修缮房屋的泥瓦

《北京市民政局关于动员来京农民还乡工作报告（1957年12月25日）》，北京市档案馆、中共北京市委党史研究室编：《北京市重要文献选编·1953》，中国档案出版社2005年版，第913页。

《北京市人民政府关于农民盲目流入京市情况和处理措施向华北行政委员会、政务院的报告（1953年4月22日）》，北京市档案馆、中共北京市委党史研究室编：《北京市重要文献选编·1953》，中国档案出版社2005年版，第115页。

《北京市民政局关于动员来京农民还乡工作报告（1957年12月25日）》，北京市档案馆、中共北京市委党史研究室编：《北京市重要文献选编·1953》，中国档案出版社2005年版，第916页。

北京市劳动局：《关于本市国、私营企业录用职工的通告（1954年11月15日）》，北京市档案馆馆藏，档号110-001-543。

《关于本市街头“人市”调查情况》，北京市劳动局办公室编印：《劳动情况》1956年第43期，北京市档案馆馆藏，档号110-001-679。

工。这些人员中本市的市民约占半数，有的是登过记的失业无业人员，大部分是常年从事零散工和有营业执照的瓦木工，部分是三轮工人、流动小贩等。“人市”中的工人没有技术等级，一般技术较差，只能做简单的技术活，技工找不到活时就自愿做壮工。工资也无规定，人多活少工资就低，但都高于本市建筑工人的工资标准，如壮工每日工资为1.3—1.8元，一般为1.4—1.5元，技工是2.5—3元。工人为了强揽活做，经常发生争执，秩序极为混乱。

针对这些情况，北京市采取一系列措施，坚决取缔“人市”。对于到“人市”找工作的农民采取集中收容、审查后遣送回乡的办法；对于在“人市”招工的单位，分别情况进行批评处理。另外，将在“人市”中有本市户口的人抽调出来，组织成零星修缮、搬运等临时工，以解决机关单位和市民对零星修理、零星搬运等临时工的需要。通过这些措施，“人市”被逐渐取缔。

三、“一五”时期北京市就业政策和就业制度演变的成效与不足

“一五”时期，北京市就业政策和就业制度的演变，与大规模经济建设、工业化、社会主义改造充分适应，取得了明显成效。

第一，较快解决了失业问题。到1957年年底，全市共安置失业和无业人员27万人，基本解决了旧社会遗留下的严重失业问题。除此之外，北京市还安排了31.4万新增劳动力就业。城市在业人员从1949年的43.3万增加到1957年年底的121.2万，有效保证了首都经济建设事业的快速发展。

第二，为国家工业化战略提供了有效保障。计划就业制度是与当时的经济体制、工业化水平相适应、相配套的，是与当时的经济发展战略和尽快建立独立完整工业体系要求相适应的，对维护社会稳定具有重要作用。政府通过计划管理的办法把劳动力资源按照产业发展的优先次序进行配置，为工业化提供人力保障。这一时期，北京和全国一样处于大规模工业化时期，劳动力需求很大，与工业化建设密切相关的很

多行业劳动力需求都处于紧缺状态。统一招收和调配制度，为大规模经济建设有效地配置了相应的劳动力。采取有组织、有计划的职工调动措施，有力地支援了重点工程建设。同时保证了不同部门、不同产业间劳动力供给的实现。实行固定工，使得广大职工成为国家职工，并获得了稳定的职业保障，受到劳动者的拥护。

计划就业体制有效促进了就业，保障了工业化发展，也应该看到，由于不存在劳动力市场，劳动力资源依靠行政性计划而不是劳动力市场进行配置，存在信息不充分等问题，政府并不能完全了解各个企业对劳动力的需求，也不能了解劳动供给者的具体信息，使得劳动力不能完全进行有效匹配。同时，计划就业体制也是一次分配定终身的劳动力供给配置机制。这种机制是一种没有个人自由选择的配置方式，职工缺乏选择职业和工作岗位的主动权，难以根据自己的专长、意愿和素质等条件选择职业或工作岗位。同时，企业没有自主招工的权力，按政府计划用工，不能根据生产需要自主使用和调配劳动力，为人浮于事，企业生产效率低下等埋下了隐患。

（作者单位：中国社会科学院当代中国研究所
博士后 北京 100009）

《关于本市街头“人市”调查情况》，北京市劳动局办公室编印：《劳动情况》1956年第43期，北京市档案馆馆藏，档号110-001-679。